

LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN PERSONAL, SOCIAL Y CIUDADANA: LA AGENDA INTERNACIONAL DE LOS CAMBIOS EDUCATIVOS¹

Dr. Horacio Ademar Ferreyra²

Resumen

En este artículo presentamos una descripción y análisis de las políticas concertadas a nivel internacional en la última década del '90 y los primeros años del Siglo XXI. Para ello, caracterizamos el nuevo escenario político, cultural y económico, es decir, social e identificamos las principales tendencias de las políticas educativas en el mundo y en latinoamérica, con el propósito de ofrecer una visión global de la agenda internacional de los cambios socio-educativos.

NUEVO ESCENARIO, NUEVAS DEMANDAS

Antes de abordar el análisis específico de las políticas de cambio en educación, consideramos importante hacer referencia, aunque breve, a los signos que caracterizan el nuevo escenario social. Es necesario mantener una reflexión permanente sobre lo que está ocurriendo en la sociedad, tanto en la nuestra, como en el contexto internacional cada vez más amplio en el que nos movemos. De este modo podremos sintonizar las claves educativas con los ritmos que nos impone esta nueva "sociedad" a la que algunos autores han denominado "posmodernidad" (Turner, B.S.,



¹ El presente artículo se ha elaborado a partir del Capítulo II del Libro "Transformación de la Educación Media en la Argentina". Editorial UCC. Argentina, 2006 de autoría de Ferreyra Horacio.

² Ferreyra Horacio es Dr. en Educación. Actualmente se desempeña como Coordinador del Centro de Investigaciones en Educación en la Facultad de Psicología y Educación - Departamento de Cs. de la Educación Pontificia Universidad Católica Argentina (PUCA); como docente en la Facultad de Humanidades Teresa de Avila y de Derecho (subsede Paraná) PUCA y en la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Córdoba. E-mail: hferreyra@coopmorteros.com.ar

1990), para englobar todo aquello que ocurrió después de la modernidad. En realidad, es que esta nueva época, no tiene nombre propio, está en proceso de construcción, en la búsqueda de su propia identidad (Ferreyra, H., 2005).

Para iniciar esta reflexión, es importante, sin pretender hacer historia, recordar que a mediados del Siglo XX, como consecuencia de la crisis económica y las guerras mundiales, ya se afirmaba que el “mundo habitable” se había convertido en una única y gran sociedad y que “las contradicciones de la vida” debían entenderse como un desafío y no como una enfermedad (Toynbee A., 1949).

Eso fue hace más de medio siglo. Durante ese tiempo, el mundo no se detuvo, evolucionó, y aquellas palabras adquirieron sentido al integrarse con los desafíos de “una nueva civilización” (Tofler A., 1992).

En los inicios del Siglo XXI, esta situación se percibe como un estado de perturbación, inestabilidad e incertidumbre, junto a contradicciones y transformaciones. Esto implica que se ha arribado a un cambio de época muchas veces identificado con la crisis, en donde ésta lleva en sí misma el potencial del des-orden (desintegración) y la esperanza de un nuevo orden (transformación/cambio).

Pareciera que los mapas políticos, económicos, culturales, familiares, sociales, tecnológicos y científicos, aún no se han modificado lo suficiente. La humanidad sufre un estado de desorientación no sólo respecto de su lugar en el mundo; tampoco sabe qué pensar de esta nueva época.

La necesidad de “reestructurar la cartografía” es urgente y a la vez inevitable, porque aquella idea de “una única y gran sociedad” de la década del 50 se está consolidando bajo el signo de una gran “aldea global” del que surge un mundo con un alto grado de interdependencia socioeconómica, con nuevas formas de relaciones internacionales, con transformaciones en las estructuras y con nuevas relaciones de poder (Lechner N., 1994).

Uno de los conceptos utilizados para definir dichas interdependencias es el de “mundialización”, cuyos rasgos más notables –aunque yuxtapuestos y hasta a veces contradictorios entre sí– son la globalización económica, el fortalecimiento de los sistemas democráticos, nuevas formas de producción de bienes y servicios, las fracturas sociales (desempleo, pobreza, exclusión, discriminación, marginación y violencia), la transformación de los espacios culturales, los nuevos estilos familiares y el dinamismo de las ciencias y tecnología (Baquero Lazcano y otros, 2001/2003).



La ruptura, respecto del pasado, es profunda y supera los marcos de una evolución progresiva, constituyendo una verdadera revolución (Kliksberg. B. (Comp), 1994) que nos muestra las dos caras de una misma realidad: inclusión o exclusión (Ferreyra H., 2006).

Estos procesos no son totalmente nuevos, están operando desde hace siglos, y se han hecho más evidentes en las últimas décadas del siglo que acaba de terminar. Sin embargo la mundialización actual se diferencia de las anteriores por la velocidad de los cambios y por sus consecuencias en la vida cotidiana y en los sentimientos más íntimos de las personas³. Se percibe un "sentimiento global de angustia frente al futuro" ante las "expectativas e incertidumbres" que genera este fenómeno planetario en todos los ámbitos.

Cada vez con mayor frecuencia, comprobamos la existencia de sociedades expuestas a altos riesgos y de una mayoría que desarrolla conductas cada vez más individualistas, junto a otro sector que expresa a la vez intenciones colectivas de gestionar una "mundialización con rostro más humano", lo que nos hace pensar que estamos en los umbrales de una nueva época que supone "reinstaurar la fuerza de la solidaridad ante el capitalismo sin comunidad" (García Bailoretto S., 2002: pág. 7).

Podemos observar, en la dimensión política, que se avanza en el proceso de consolidación democrática y en la construcción de consensos para la elaboración de políticas a largo plazo, a pesar de un malestar generalizado. De este modo, aunque observamos un amplio descreimiento en los partidos políticos, un debilitamiento de las funciones del parlamento, un cuestionamiento a la justicia y una aparente falta de interés de la población —principalmente de la juventud— en la construcción de una sociedad que garantice la democracia, igualmente es posible advertir el respecto por los derechos humanos y la búsqueda permanente de la equidad y la paz⁴. Percibimos, claramente, la escisión entre los actos políticos y su valoración; entre los actores que desarrollan esta dimensión y las aspiraciones éticas referidas al ser humano.

Podemos apreciar, en el ámbito económico, que se consolida el sistema capitalista basado en el libre mercado. Entre sus efectos potencial-

³ Hace 500 años se produjo la primera mundialización, cuando España y Portugal "ampliaron el mundo" incorporando a América, África y Asia.

⁴ Aunque en los jóvenes se observa una contradicción en sus actos, debido a que oscilan entre el desencanto por la política y el dinamismo de sus formas de intervención asociativa en los movimientos sociales culturales y religiosos.



mente positivos se destacan: la apertura de la economía, el sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la inversión extranjera y aparición de empresas multinacionales que producen incorporación de innovaciones tecnológicas, los procesos de privatización y modernización, la configuración de bloques regionales (Comunidad Económica Europea, Mercado Común del Sur, entre otros), la diversificación en las formas de producción: el paso de una "producción en masa, intensiva en recursos primarios", a una "producción flexible y adaptable, rica en conocimiento e información", y el afianzamiento de la competitividad entre los pueblos, instituciones y personas. Otros insisten en los riesgos que acarrea: el predominio de lo económico sobre lo político y social, entendiendo que ello conduce a la consolidación de las economías diferenciadas a distintas velocidades, la conformación de una sociedad dual: los que trabajan y los que no lo hacen, el incremento de la brecha entre pobres y ricos, el debilitamiento del papel regulador del Estado en el ámbito de las políticas públicas (educativas, sociales, sanitarias, etc.) y los obstáculos que encuentra la sociedad civil, pese a su dinamismo, para reemplazarlo en especial en los sectores más vulnerables, entre otros (OEA/UDSE., 1998; UNESCO, 2001: pág. 4).

Por otra parte, el afianzamiento de la democracia, el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo que ha impulsado el nuevo modelo económico no ha sido suficiente para resolver los desequilibrios sociales que se manifiestan tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo. Nos estamos refiriendo a desajustes tales como: segmentación y diferenciación social, extrema pobreza, altos índices de desocupación, drogadicción, dificultades para admitir la diversidad cultural, étnica y religiosa, violencia (doméstica y social), conflictos armados, atentados terroristas, pandemias (SIDA, cólera y tuberculosis), contaminación y deterioro ecológico que dificultan una vida saludable (CEPAL, 1995; Pérez de Cuellar, J., 1996; Morello G. y Specchia N. (comp.), 2003; Ferreyra H., 2006).

En este contexto de quiebre, los Estados están obligados a redefinir su actuación en el ámbito subnacional, nacional y supranacional, a procesar los nuevos conflictos que se generan en el marco de sociedades cada vez más segmentadas y a promover otro tipo de articulación con la sociedad civil.

La "Redefinición de las funciones del Estado" genera tensiones en la relación del gobierno con sus ciudadanos y en algunos casos disminuye la efectividad política institucional. Por esto se hace necesario fortalecer me-



canismos de participación que aseguren la gobernabilidad de los países. En este sentido, sostenemos que en los inicios del Siglo XXI los gobiernos en algunos casos deberá "tomar timón" y en otros "los remos" para saldar la deuda social (UCA, 2006) y garantizar de esta manera el ejercicio de los derechos humanos a todos los ciudadanos.

El desarrollo de los procesos culturales en el ámbito internacional es tan importante como el de los procesos políticos, económicos y sociales. Su propagación ha despertado en la ciudadanía el deseo de pertenecer al mundo y al mismo tiempo, de fortalecer cada identidad diversa. La tensión entre el fortalecimiento de una cultura mundial y el de las culturas locales, es evidente. Para algunos, la revolución actual conducirá inevitablemente a un mercado, lengua y cultura única, en perjuicio de la diversidad. Otros hacen referencia más bien a la emergencia de una cultura global en permanente construcción y renovación, que no estará dominada por la cultura de una nación o de una región lingüística. Ante esta realidad, el hombre del siglo XXI será, al mismo tiempo, "un hombre con raíces" en las tradiciones locales y nacionales y "un hombre con antenas, abierto a otras culturas", capaz de edificar un "nosotros multicultural" (UNESCO, 2001: pág. 8).

Se requiere, también, la necesidad de participar en la sociedad del saber y aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, sin dejar de reconocer que existe una fuerte "fractura digital" entre los habitantes de los países desarrollados y en vías de desarrollo, en lo que respecta al acceso a los medios de comunicación (teléfono, televisión, computadoras e internet) (PNUD, 2004: pág. 180).

A estas transformaciones se suman cambios en la organización familiar, que se manifiesta en la reducción de sus integrantes, la existencia de un considerable número de hogares con un solo padre, disminución del tiempo para las interacciones personales debido a un aumento del tiempo que se emplea en transporte urbano, la invasión de las tecnologías de la comunicación y la información a través de la televisión que, a menudo, degrada los valores y estándares tradicionales de la familia y un mayor porcentaje de hogares en los que la mujer es jefe y sostén (UCA, 2006). Como consecuencia, existe un menor número de adultos en el hogar que pueden cuidar a los hijos, apoyarlos en las tareas y actividades escolares y, en cambio, los niños, adolescentes y jóvenes permanecen más tiempo solos y a cargo de sí mismos, más probablemente en las calles (OEA/UDSE, 1998).



Tal como se ha planteado esta panorámica de nuestra época actual, podemos detectar que el nuevo modelo de desarrollo estimula la competitividad para participar activamente en la vida pública, pero también exige ética, seguridad personal y confianza en las relaciones contractuales a todo nivel. El desarrollo permite esperar una vida mejor pero también es posible pensar que la disminución de los niveles éticos-morales, las contradicciones, equívocos y desafíos, generarán duda, confusión y conflictos, los cuales impactan y afectan la paz social.

Lo que ocurre es que, contrariamente a lo que se espera, este fenómeno que debería beneficiar el desarrollo humano es, simultáneamente, factor de exclusión o inclusión.

Aquellos países que no tienen acceso a los nuevos códigos y competencias de la modernidad quedarán marginados y condenados a la miseria, la desesperanza y la violencia.

Esta realidad no le permite a las sociedades y gobiernos asumir plenamente las transformaciones⁵ que derivan de un nuevo orden basado en el conocimiento como herramienta competitiva y la ética como clave para construir una nueva sociedad. La esperanza está depositada en la distribución equitativa de conocimiento, ciencia y tecnología, en cuanto derecho humano, bajo la expectativa de que su realización permitirá contribuir a movilizar los otros derechos humanos (Ferreyra H., 2006).

Confiamos en que los países procurarán simultáneamente el desarrollo humano y el crecimiento económico para posibilitar a las personas y las organizaciones la construcción de diversas alternativas que les permitan salir del círculo vicioso de la pobreza y la exclusión.

En este nuevo escenario, caracterizado por la velocidad de sus cambios, por las transformaciones producidas en las relaciones de las personas con la naturaleza, la generalización de las nuevas tecnologías y los procesos socio-productivos, el sistema educativo pasa a ser una prioridad para la construcción de una sociedad más equitativa y la educación uno de los instrumentos más importantes para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Se hace necesaria, la adquisición de conocimientos y competencias básicas, elementales y comunes (Educación Inicial y Básica Obligatoria), como

⁵ En los países subdesarrollados esto es más evidente y a la vez complejo, porque a los cambios descriptos, se le suma una crisis económica-financiera aguda que se desató en los '80 y hoy persiste en menor o mayor medida.



también el dominio de saberes y capacidades intermedias que permitan la profundización de la formación básica en un campo amplio del entorno socio-productivo (Educación Secundaria/Media) y el logro de conocimientos específicos, especializados y a la vez diferenciados (Educación Superior/Cuaternaria) en relación con las exigencias del desarrollo científico, profesional, tecnológico y productivo (Vollmer M.I., 1995: págs. 26/27).

La educación, en general, con una visión integradora, debe dar respuesta a los problemas derivados de los procesos simultáneos y a veces contradictorios de democratización, mundialización, planetarización, integración, globalización, regionalización, polarización, marginación, discriminación y exclusión que inciden en el progreso de las sociedades.

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL MUNDO Y LATINOAMERICA

El problema de cómo acercar conocimiento a más personas y con mayor calidad, no es una preocupación particular de la Argentina (MECyT, 2006). Es una ocupación de la mayoría de los países del mundo y latinoamérica, independientemente de su nivel de desarrollo.

En las últimas décadas se han multiplicado las reformas, transformaciones e innovaciones en todas las grandes regiones. Esta preocupación alcanza niveles de urgencia frente a la velocidad con la que se producen los cambios y fundamentalmente por las dificultades de los Estados para dar respuestas a las demandas de más y mejor educación para todos.

Dentro de esta realidad y en el transcurso de la década del '90, se fueron construyendo "metapolíticas" como puntos de referencia para el desarrollo de los cambios educativos a nivel internacional, en las que se expresan las directrices básicas para una acción concertada a nivel global y a la vez local.

Las políticas educativas están marcadas por una fuerte tensión estructural entre los proyectos políticos y económicos, en muchos casos subordinadas a estos últimos y a las vías de financiamiento externo. Las agencias educativas de los organismos internacionales⁶, parecen estar centra-



⁶ Organización de los Estados Americano (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina regional de América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de Estados Iberoamericano (OEI), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIPE), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

das en el “mejoramiento de los servicios educativos”, siendo éste el concepto nuclear que organiza el conjunto de planteos en el sector y que han sido sistematizados en diversos documentos y dictámenes.

Algunos países ceden su capacidad de decisión asumiendo dichos lineamientos como estrategia para la transformación, sin que medie un proceso de adaptación al contexto local, con el riesgo que esto supone en cuanto a calidad, pertinencia y equidad. En cambio otros, apelando a la ética y voluntad política legítimas para avanzar por sus propias vías, con eficacia y eficiencia, efectúan las adaptaciones necesarias, adecuándolas a la realidad nacional y/o regional (Coraggio, J.L., 1995).

A continuación sistematizamos las recomendaciones más significativas y relevantes a nivel internacional a partir de una re-lectura de los tópicos de la agenda que orientó y orienta los procesos de cambio educativo en el mundo y las respuestas que los gobiernos latinoamericanos y del Caribe formularon a nivel continental.

A. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

A lo largo de la última década, se han podido comprobar cambios importantes acerca de la idea que se tiene del derecho a la educación y de la necesidad de cambio ante el fenómeno de la mundialización (UNESCO, 2000). Diversos acontecimientos marcaron el consenso global acerca de lo que se pretende en educación para el fin e inicio de siglo. Por este motivo, consideramos de importancia efectuar una re-lectura de las metas, los objetivos y las estrategias, como líneas de enunciación, con el propósito de identificar logros y dificultades en el desarrollo de las políticas educativas en el contexto latinoamericano.

A. 1. El consenso para una Educación básica para todos

En marzo de 1990, en Tailandia, se aprobó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que marcó un punto de inflexión entre el pasado y el futuro de la educación. En ese documento se hace un llamamiento para erradicar el analfabetismo y procurar el acceso de todos los ciudadanos del mundo a la educación, estableciéndose las orientaciones para la definición de las políticas educativas en lo que respecta a educación básica. El eje medular de dichas declaraciones se centra en la definición de las “necesidades básicas de aprendizaje” (NBA), como piso y no como techo de las aspiraciones educativas.

“Las NBA comprenden las herramientas esenciales (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como



los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo" (OREALC/UNESCO, 1990. -a-).

Es por ello, que en tiempos de austeridad y de demandas sociales y económicas se hace necesario proteger enérgicamente la Educación Básica, en pro del "Desarrollo humano" (PNUD, 2004), asumiendo como reto:

- *Universalizar el acceso a la educación básica de calidad y fomentar la equidad, reduciendo las desigualdades brindando oportunidades educativas a los que más lo necesitan (pobres, niños de la calle, poblaciones de zonas rurales, pueblos indígenas, minorías étnicas, personas impedidas, etc.).*

- *Prestar atención prioritaria al aprendizaje, concentrando los esfuerzos en el itinerario escolar y no sólo en el ingreso, sino en el progreso, permanencia y egreso de los estudiantes.*

- *Potenciar los medios y el alcance de la educación básica, pues deben cubrirse las necesidades de educación temprana, primaria universal y tener en cuenta la cultura, necesidades y posibilidades de la comunidad; garantizar la alfabetización de jóvenes y adultos; atender a la capacitación técnica, el aprendizaje de oficios e instrumentar programas de educación formal y no formal, utilizando todos los canales disponibles para la distribución del conocimiento e información (bibliotecas, radio, televisión, etc.).*

- *Mejorar el ambiente para el aprendizaje, lo que supone por un lado, mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento y por otro generar un ambiente de trabajo saludable, cooperativo y solidario debido a que el aprendizaje no se produce en situación de aislamiento, sino con otros. Los conocimientos y las capacidades se mejoran si se integran programas comunitarios para adultos, puesto que la educación de los niños y las de sus padres se respaldan mutuamente.*

- *Fortalecer la concertación de acciones a nivel local, regional, nacional e internacional, supone que todos los sectores vinculados con la educación cooperen efectivamente brindando recursos humanos, financieros, organizativos o funcionales" (OREALC/UNESCO, 1990. -a-).*

A. 2. La propuesta de Educación y Conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad

Por su parte, la CEPAL publica, en 1992, "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", donde plantea la ne-



cesidad de crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico tecnológico que haga posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. En torno a esta idea se plantea como meta la formación de la moderna ciudadanía y el desarrollo de la competitividad para la inserción exitosa de las naciones en el escenario internacional.

En este marco, las políticas educativas tenderán a:

- Distribuir conocimientos equitativamente, permitiendo a los habitantes el dominio de los códigos que favorezcan la participación y el logro de la formación en valores, habilidades y estrategias que les permita un buen desempeño en diferentes ámbitos de la vida social y productiva: "formación de la ciudadanía".
- Generar igualdad de oportunidades de ingreso a la educación por parte de diferentes grupos sociales y la posibilidad de acceder a una educación de calidad: "equidad".

A tal efecto, proponemos entre otros objetivos: abrir la educación a los requerimientos de la sociedad, fortalecer la autonomía de las instituciones educativas mediante la descentralización y desconcentración de la gestión educativa, asegurar que toda la población esté capacitada para manejar los conocimientos y códigos de la sociedad moderna, impulsar la creatividad en el uso y difusión de la ciencia y la tecnología, establecer formas de evaluación de los procesos y resultados, estimulando una gestión responsable de las Unidades Educativas, apoyar la profesionalización y el protagonismo de los docentes, el compromiso financiero de la sociedad con la educación y el desarrollo de la cooperación regional e internacional.

A. 3. Los acuerdos para una Educación de calidad para todos

En el año 2000, se realizó en Dakar (Senegal) el Foro Mundial de la Educación y se consideró necesario recuperar los planteamientos originales de la Educación para Todos y su visión ampliada de la educación básica: una educación capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos (niños, jóvenes y adultos), dentro y fuera del sistema escolar (familia, comunidad, lugar de trabajo, bibliotecas y centros culturales, medios de comunicación, acceso a las modernas tecnologías, etc.) y a lo largo de toda la vida. Es indispensable recuperar para la educación y para la política educativa la visión multisectorial, entendiendo que los problemas no se explican ni se resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsable del bienestar de las



mayorías; la visión de sistema, superando la mirada fragmentada y parcelada por edades, niveles, componentes o modalidades; y la proyección de largo plazo, más allá de la de corto plazo al que fuerzan a menudo las lógicas de la política y las del financiamiento internacional (OREALC/UNESCO, 2000. -b-).

A. 4. La Banca Multilateral de Desarrollo

Las bancas internacionales como fuentes de financiamiento, a través de sus recomendaciones, vinculadas a la reforma y transformación de la administración educativa de los sistemas y sus instituciones, no estuvieron ausentes al momento del diseño de los cambios para el sector (Gajardo M., 1999: pág. 10). Desde el Banco Mundial e Interamericano de Desarrollo se impulsaron políticas de descentralización (curricular y administrativa), fortalecimiento de la autonomía escolar (Plan Educativo Institucional en el ámbito de cada escuela, gestión de recursos, etc.), mejoramiento de las condiciones para la concreción del proceso de enseñanza aprendizaje (infraestructura, provisión de recursos didácticos, etc.) y el desarrollo profesional de los docentes (estatuto docente, formación continua, etc.), focalización de acciones hacia los grupos más vulnerables (planes socioeducativos) y la atención especial de la educación técnica de nivel medio para la formación de recursos humanos de calidad para el empleo (BM. 1991, 1995 y 1999; BID. 1997, 2000 -a-, 2000 -b-).

En general, el BM y el BID presentan un discurso economicista, más o menos homogéneo, en sintonía con su misión y función, que justifican el desarrollo de nuevas políticas educativas dentro de un contexto más amplio de reforma del Estado. Para ello, es prioritario considerar la educación como una inversión para que los "países pobres" puedan alcanzar el nivel de los "países desarrollados". Se parte de la premisa de que toda la población debe acceder a una formación que le permita incrementar su capital humano y, por ende, su productividad en el mercado económico.

Sus directrices asocian incremento de la fuerza laboral con mejoramiento económico y movilidad social, sin contemplar la extracción social a la que pertenecen las personas y organizaciones involucradas en el desarrollo (Coraggio, J.L., 1998; Bracchi Cl. y otra, 2003).

A. 5. Orientaciones y acuerdos regionales para el mejoramiento de la educación latinoamericana

Los Gobiernos Latinoamericanos, durante este tiempo y sobre la base de los consensos, propuestas, acuerdos y reorientaciones internacionales



han construido, en las reuniones de Ministros de Educación organizadas por UNESCO/OREALC (Cochabamba, Bolivia, 2001; Kingston, Jamaica, 1996; Santiago, Chile, 1993; Quito, Ecuador, 1991), una serie de orientaciones para la formulación y definición de política de cambio educativo en sus respectivos contextos. Sintéticamente, éstas enfatizan la necesidad de:

- Crear y desarrollar mecanismos de concertación destinados a garantizar una participación más eficaz de los distintos sectores de la sociedad civil en la formulación pertinente de estrategias educacionales de mediano y largo plazo, como políticas de estado y no de gobiernos.

- Incorporar nuevos actores y recursos de manera sistemática y creativa como fuente de dinamismo, que contribuyan a que la educación se convierta en un factor clave de desarrollo en sus aspectos económicos, políticos y culturales, es decir sociales.

- Distribuir conocimientos en condiciones de equidad y mejorar las condiciones de calidad en la educación básica y media para el conjunto de la población. Lo que supone la formulación de políticas que contemplen, entre otras, la igualdad en el acceso, permanencia, progreso y egreso de la población a una educación de calidad procurando grados crecientes de equidad social, mediante la promoción de programas específicos de discriminación positiva para compensar las desigualdades.

- Propiciar la modernización de la gestión de los ministerios de educación y profesionalizar la acción de sus instituciones educativas, fortaleciendo las políticas de descentralización de los sistemas y la autonomía escolar respectivamente. Esto supone mejorar significativamente los estilos de gestión, planificación y administración, dotando de un papel más estratégico a la administración central y de un mayor protagonismo a la comunidad educativa local.

- Mejorar las condiciones para el desarrollo del proceso educativo, garantizando una buena infraestructura física y técnico-pedagógica.

- Jerarquizar las tareas y actividades de los docentes, mediante: la profesionalización de sus funciones. Lo que presupone instalar la revisión crítica, profundización constante, transformación continua, y la apropiación permanente de los fundamentos teórico-metodológicos de las prácticas pedagógicas y escolares; la capacitación en servicio; la planificación de gestión docente y su consecuente evaluación, ligando la valorización profesional con el desempeño laboral; la revisión de las remuneraciones y de los criterios a través de los cuales éstas se incrementan.



- Promover la transformación curricular a través de propuestas basadas en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de la población y renovar las prácticas pedagógicas.
- Priorizar los aprendizajes de la lectoescritura, la enseñanza de la matemática, la incorporación de componentes de la cultura científico-tecnológica y del medio ambiente, la ética y la diversidad cultural en el marco de una formación integral.
- Otorgar relevancia a la necesidad de "aprender a vivir juntos" y ser solidarios, incorporando los valores fundamentales del ser humano a la agenda de los cambios educativos.
- Asumir los resultados de la educación con responsabilidad, mediante el desarrollo de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de los aprendizajes y el desempeño institucional en relación con el contexto y las posibilidades de acción.
- Integrar a los jóvenes y adultos más pobres a la educación formal y no formal en el conjunto del sistema educativo.
- Concretar esfuerzos para una educación bilingüe inter-cultural.
- Avanzar hacia nuevas vías de financiamiento, amplias, estables y diversificadas que aumenten las posibilidades educativas en calidad y equidad.
- Fomentar la cooperación y la investigación en los países, entre ellos y sus organizaciones a los fines de potenciar el mejoramiento de la calidad de la educación.

A. 6. Hacia el logro de la meta de calidad

La UNESCO en su "31° Conferencia General" (UNESCO, 2001) aprobó la solicitud presentada por los Gobiernos de América Latina y El Caribe de organizar a través de sus respectivas áreas de educación un nuevo Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO/PREALC, 2002) con el propósito de promover cambios sustantivos en las políticas educativas, a los fines de alcanzar, hacia el año 2015, las seis metas mundiales de "Educación para todos".

A través de esta acción, se busca apoyar el difícil logro de la meta de calidad de la educación, porque el contexto indica que ya no resulta suficiente una educación centrada, en la atención de las "necesidades básicas de aprendizaje" mediante el desarrollo de las denominadas "competencias esenciales" (lectura y escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas) y el abordaje de un conjunto de "saberes básicos" (cono-



cimientos teórico y prácticos; valores y actitudes). Para que los seres humanos puedan sobrevivir en sociedad cada vez más multiculturales y competitivas, si no que hace falta ampliar y enriquecer este piso formativo desde una perspectiva cívica y liberadora, que posibilite a las personas desarrollar plenamente sus capacidades intelectuales, prácticas, interactivas y sociales. Es decir, una educación auténtica, genuina, dinámica e inclusiva que promueva el ejercicio de la ciudadanía, una vida en paz y una verdadera transformación social (Ferreyra H., 2005).

En el año 2002, los Ministros de Educación de América Latina y El Caribe, reunidos en Cuba, definen cinco focos estratégicos para la definición de políticas educativas en sus respectivos contextos con el propósito de alcanzar las metas de una educación de calidad para todos. Estos cinco focos (UNESCO/PREALC, 2002), son los siguientes:

- Foco 1: En los contenidos (Aprender a conocer, ser, hacer, convivir y emprender (Ferreyra H., 2003)) y prácticas de la educación para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en que vivimos. (Formación integral de la persona).

- Foco 2: En los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. (Profesionalización docente).

- Foco 3: En la cultura de las escuelas para que se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación (Escuela situada. Ferreyra H y otra (Comp. 2006).

- Foco 4: En la gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida. (Diversidad y aprendizaje permanente).

- Foco 5: En la responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y resultados (Sociedad educadora (OEI, 2001).

Además, se reconoció que el énfasis puesto sobre la educación primaria en la década del '90, si bien importante por sí mismo, se hizo a costa de una postergación de la problemática de la educación secundaria/media y universitaria, y de un abandono casi total de la educación y capacitación de jóvenes y de adultos. Es por ello, que se recomendó no abandonar, en los próximos años, los desafíos de la Educación Básica, pero incorporar al escenario transformador la educación de adolescentes, jóvenes y adultos como una prioridad para el desarrollo y una palanca fundamental para quebrar el círculo vicioso entre pobreza e ignorancia.



Hasta aquí, hemos sintetizado las recomendaciones enunciadas en los documentos internacionales, tras lo cual consideramos de importancia compartir las respuestas que construyeron en sus respectivos territorios los países latinoamericanos.

B. RESPUESTA LATINOAMERICANA A LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

En los últimos años el "continuo participativo" en torno al cambio ha sido permanente. Prácticamente en todos los países de la región se han sucedido, aunque con cierta discontinuidad, una serie de procesos de mejoramiento, modernización, reformas y transformaciones en la búsqueda de un nuevo paradigma educativo.

En relación con este tema, compartimos con Donoso Torres, que las metapolíticas de la última década del Siglo XX (UNESCO Jomtien/Dakar, CEPAL, BM, BID, OREALC, entre otras) han traducido las intenciones del capitalismo en recomendaciones educativas. En general, presentan una lectura recordada de la realidad, exaltando el "mito del progreso", sin caracterizar el modelo económico más adecuado para concretar las metas de una educación de calidad para todos, haciendo responsable a la educación y por ende a la escuela de los problemas de la sociedad (Donoso Torres R. 1999; pág. 107).

Por otro lado, los documentos no explicitan la concepción de persona humana en la cual se sustentan las ideas de mejora. Al respecto, el autor puntualiza que cuando se carece de un perfil humano, de un proyecto de hombre, de una imagen humana hacia la cual conducir los esfuerzos educativos, los resultados pueden ser de cualquier naturaleza. Sin embargo, no podemos negar que detrás de los lineamientos internacionales está implícito un arquetipo humano: el del neoliberalismo. Un hombre competitivo, individualista, productor eficiente, polifuncional, innovador,... con todas las virtudes que adornan a un empresario exitoso (Donoso Torres R., 1999: págs. 227-228).

A partir del Siglo XXI —principalmente en los documentos del PREAL y PREALC—, se evidencia una preocupación por la educación, pero no sólo como un elemento que posibilita la inserción económica de las personas, sino como aquel derecho fundamental, cuya adquisición posibilita el ejercicio de los otros derechos humanos. Comienza así, a evidenciarse una perspectiva más humanista en los planteamientos educativos, cuyo centro es la persona total, la educación una de las hacedoras de su formación y el trabajo un elemento de su vida en la sociedad.



En estos últimos años los procesos de mejora han dejado, en cada uno de los países latinoamericanos, una serie de construcciones consolidadas, otras en marcha y algunas inconclusas, debido a que no pudieron sostener plenamente los despliegues de las tensiones entre lo viejo y lo nuevo, en algunos casos quedaron entrampadas en las contradicciones (teleológicas, epistemológicas, metodológicas y hasta antropológicas), sin poder salir de los discursos para instalarse en la acción (Ferreyra H., 2006).

No obstante, durante la última década, se impulsaron en un contexto más amplio de modernización de los Estados y con cierta homogeneidad⁷ un conjunto de macro-políticas, tendientes a superar en parte, la visión técnica que caracterizó el cambio educativo en las épocas precedentes (década '60/'70 e inicio de los '80), mediante el desafío de procesos de innovación, más o menos masivos, de tipo global o incremental⁸.

Al respecto, Sergio Martinic planteó la presencia de tres generaciones de reformas o transformaciones. La primera de ellas intenta durante la década del '80 reorganizar la gestión, el financiamiento y acceso a la educación básica mediante la descentralización de los sistemas educativos, transfiriendo recursos y responsabilidades a las regiones y provincias mirando "hacia afuera" (Martinic S., 2001: págs. 18/19).

En los '90 emerge la segunda abordando los problemas que afectan la calidad de los procesos y resultados al dirigir la atención "hacia adentro" del sistema y las escuelas, promoviendo cambios en los modos de organización y gestión, los procesos pedagógicos-curriculares, acciones compensatorias y sistemas de evaluación. En los inicios del siglo XXI se vislumbra una tercera generación que centra su preocupación en la efectividad de las escuelas, mirando en ambas direcciones: "hacia adentro y afuera", desde una perspectiva situada, en la denominada sociedad del conocimiento.

Los principales signos de esta "intención refundacional" de los sistemas educativos nacionales fue la promulgación de "nuevas leyes



⁷ Han contribuido con dicha uniformidad, las intervenciones no sólo financieras, sino técnica de los Organismos y Bancas internacionales.

⁸ En este sentido, se destaca la Reforma Chilena como una experiencia que se inició con programas focalizados y fue ampliando gradualmente la cobertura, los componentes y los niveles de complejidad, a diferencia de la Argentina que adoptó una estrategia de implantación masiva, simultánea pero gradual.

de educación"⁹ y la celebración de "acuerdos, pactos y concertaciones"¹⁰ como estrategias para vehiculizar los procesos de cambio educativo (OEI, 2004).

Las leyes actuales se diferencian de las anteriores, porque pretenden dotar de unidad y coherencia a todo el sistema, integrando los distintos subsistemas desde su heterogeneidad organizativa y pedagógica. Las nuevas normativas amplían su ámbito de competencia, no sólo hacen referencia a la educación primaria, sino que incluyen los niveles inicial y medio/secundario y en algunos casos integran en un mismo texto legal la educación superior —universitaria y no universitaria/terciaria— y la no formal, configurando y regulando la totalidad del sistema educativo en su multidimensionalidad al incorporar elementos de la macro, meso y micropolítica (Braslavsky C., 1999: págs. 148/155. -a-).

Las intenciones de "reinventar la educación" y por ende los sistemas educativos encontraron sus fundamentos en el enfoque del "capital humano"¹¹ que ve en la educación, el instrumento para formar trabajadores dúctiles y calificados con capacidad para adecuarse a los cambios, más que para anticiparse o incidir sobre los mismos en pro de un "desarrollo sostenible". De esta manera, la visión del "desarrollo humano", que sostiene

⁹ Puerto Rico: Ley orgánica del Departamento de Educación (1999). República Dominicana: Ley General de Educación (1997). El Salvador: Ley de Educación (1996). Brasil: Ley de Directrices y Bases de la Educación (1996). Bolivia: Ley de Reforma Educativa (1994). Colombia: Ley General de Educación (1994). Argentina: Ley Federal de Educación (1993). México: Ley General de Educación (1993). Paraguay: Ley General de Educación (1992). Chile: Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza (1991). Guatemala: Ley Nacional de Educación (1991). Uruguay: Ley de Educación (1985) y Ley de Educación Inicial (1998). Ecuador: Ley General de Educación (1983). Perú: Ley General de Educación (1982). Venezuela: Ley Orgánica de Educación (1980). Honduras: Ley orgánica de Educación (1966). Cuba: Ley de la enseñanza (1961). Costa Rica: Ley Nacional de Educación (1957).

¹⁰ Pacto por la Modernización de la Educación Panameña (Panamá, 1999), Comisión Paritaria de Reforma Educativa (Guatemala, 1998), Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo (El Salvador-1995), Pacto Federal Educativo (Argentina-1994), Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (Colombia, 1994), Comisión Nacional de Modernización de la Educación (Chile, 1994), Consejo Superior de Educación (Costa Rica, 1994), Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (México, 1992), Consulta Nacional y acuerdos institucionales (R. Dominicana, 1991), entre otros.

¹¹ Término acuñado por Shultz para subrayar que la educación no sólo proporciona beneficios y satisfacción a los sujetos, sino que incrementa la capacidad productiva. Es decir que el nivel educativo incrementa la productividad. La educación es una inversión y no un gasto.



ne la idea de que la educación debe brindar a las personas los conocimientos esenciales que le permitan ampliar sus opciones de vida y mejorar su calidad, ha quedado reducida a segundo plano en los discursos y las acciones transformadoras.

Esta situación se evidencia en la formulación de los fines y objetivos de la educación, que en la mayoría de los casos, acentúan como idea fuerza, la “adecuación a los cambios” y no la “transformación de la realidad”, dando por hecho la inevitabilidad de las mutaciones sociales, económicas, políticas, culturales, científicas y tecnológicas propias de esta época y de sus efectos en la vida de las comunidades, sus instituciones y personas (Torres R.M., 2000: pág. 13).

Al analizar la nueva normativa, pactos, acuerdos, concertaciones e informes nacionales de políticas educativas¹², hemos constatado que todos incluyen una retórica común, mediante la utilización de conceptos fundamentales, generadores o estelares. Dichos términos movilizan el pensamiento y la acción, admiten múltiples extrapolaciones y conexiones y actúan como claves interpretativas, dándole inteligibilidad a los procesos de cambio educativo (Carrizales Retamoza, C., 1991).

Los seis conceptos (Braslavsky C., 1999, págs. 39/55; Ferreyra H. 2006) que atraviesan las “tramas decisionales” y que pugnan por orientar las reformas y transformaciones en búsqueda de nuevos sentidos para la educación son:

- calidad (mejores resultados y procesos en término del aprendizaje escolar, trabajo y actitudes sociales y productivas),
- equidad (atención prioritaria a los grupos vulnerables),

¹² La Educación Argentina en la sociedad del conocimiento y La centralidad de la educación como política de estado (Argentina). Colombia al Filo de la oportunidad y La Revolución Educativa 2002-2006 (Colombia). La Educación en Chile de cara al Siglo XXI e Informe de Evaluación sobre la Política educacional Chilena OCDE (Chile). Políticas Educativas hacia el siglo XXI y Plan Educativo 2002-2006 (Costa Rica). La Educación de Cara al Siglo XXI y Plan de Educación 2021 (El Salvador). Plan estratégico de desarrollo de la educación dominicana 2003-2012 “Construir un futuro solidario: voluntad de la Nación” (República Dominicana). Programa de desarrollo educativo 2001-2005 (México). Plan nacional de educación para todos 2004-2015 (Panamá). Diseño de la Reforma Educativa y Plan de Educación en el marco de las Políticas sociales 2000-2004 (Guatemala). Estrategias de Educación Boliviana 2002-2015 (Bolivia). Los desafíos del Plan Nacional de Educación (Brasil). Un nuevo modelo educativo para un nuevo país 2003-2005 (Ecuador). Plan Nacional de Educación (Nicaragua). La educación peruana a inicios del nuevo siglo y Plan nacional de acción por la infancia y la adolescencia (Perú).



- eficiencia (mejor uso de los recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras),
- participación (de los actores en la construcción de las políticas de promoción social y ciudadana),
- valores (que orienten las decisiones),
- inclusión (para ampliar la base del sistema).

Los países han desafiado una serie de estrategias, programas y proyectos, traduciendo las metapolíticas en macro decisiones referidas a la organización y gestión, calidad y equidad, jerarquización y profesionalización docente y lo administrativo financiero en sus respectivos contextos, a saber:

B. I. Organización y gestión

La descentralización de los sistemas educativos nacionales, como un dispositivo articulador de las políticas educativas, se instaló como una estrategia para democratizar la educación en la región, mediante la incorporación de la participación de las bases sociales en las reformas o transformaciones, como fuentes para lograr una mayor eficacia y eficiencia, mejorar la calidad y aumentar los recursos para el sector.

Las experiencias en este sentido son relativamente recientes y forman parte de la reforma de los estados y ajustes estructurales, destacándose los procesos de municipalización (Chile y Brasil), regionalización (Colombia, República Dominicana y El Salvador), federalización (México) y provincialización (Argentina) como mecanismos de transferencia de responsabilidades de las esferas centrales a las intermedias y locales con el objetivo de disminuir el gasto en educación, por sobre las intenciones discursivas de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para la provisión de un servicio educativo de calidad (Winkler D., 1991; Espinola V., 1994; Hanson M., 1997; Malpica C., 1994; Tedesco J.C., 1998; Aguerrondo I., 1998; OEI., 2004).

Los procesos de descentralización han sido más formales que reales. Esta situación generó una incidencia mayor en la accesibilidad y en la eficiencia de la prestación de los servicios que en la calidad y la equidad de los procesos y resultados educativos. Como consecuencia se observa un debilitamiento y en algunos países hasta el vaciamiento y desmantelamiento de las estructuras centrales –Ministerios de Educación–, disminuyendo en la mayoría de los casos su capacidad para fijar objetivos y prioridades, evaluar los resultados y compensar las desigualdades ocasionadas por los procesos de descentralización (Tedesco J.C., 1994).



Este fenómeno trajo aparejado el desarrollo de la autonomía escolar y el protagonismo de los padres de familia, del sector privado con fines de lucro o sin ellos (Empresas y Organizaciones no gubernamentales) y de la comunidad en la gestión de los procesos educativos. En esta línea se reconocen la constitución y funcionamiento de diversos organismos de participación, como así también la formación de redes a distintos niveles (intra-escolares, interpersonales, interinstitucionales, etc.) y para diferentes propósitos de mejorar la calidad, equidad, eficiencia y la participación¹³.

La gestión comunitaria se incorporó como un componente en el diseño de las políticas de cambio educativo. Dicha participación se promovió con el objetivo de lograr una mayor contribución en dinero y trabajo, como así también un mayor control sobre la escuela (Torres R.M., 2000: pág. 16).

La autonomía se manifestó en la libertad y flexibilidad para que las instituciones educativas gestionaran sus respectivos proyectos educativos institucionales, tomando decisiones acerca de las cuestiones curriculares, de personal¹⁴, financieras y de manejo de la infraestructura¹⁵. Los niveles centrales –Ministerios– se reservaron las decisiones acerca de qué, a quiénes y con qué se delega (Gajardo M., 1999: pág. 22).

La idea de una gestión por proyecto, trae consigo la necesidad de construir colectivamente una cultura colaborativa en torno a la educación deseada, es así que se habla de planes nacionales, lineamientos provinciales o departamentales, proyectos de supervisión, institucionales, curriculares, específicos, entre otros, que marcan un avance en la planificación estratégica del sistema desde una perspectiva situada y a la vez flexible¹⁶. Pero, simultáneamente, se advierte, en algunos casos, la instalación

¹³ Algunos ejemplos: el Gobierno Escolar, en Colombia; EDUCO, con su Asociación Comunitaria de Educación (ACE), en El Salvador; PRONADE, con el Comité Educativo (COEDUCA), en Guatemala; los Comités de Apoyo a la Gestión Comunitaria (AGE), dentro de los programas compensatorios PARE, en México; las Redes Amigas, con los Consejos de Red, en el Ecuador; las AECO Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) PROHECO, en Honduras; Consejos de Directores de escuelas, en Nicaragua; Consejos Escolares en Brasil y República Dominicana.

¹⁴ Por ejemplo: Elección de directores (16 Estados de Brasil), contratación de maestros y directores (El Salvador y Guatemala).

¹⁵ Por ejemplo: traspaso de recursos financieros a las escuelas o la comunidad para la gestión de comedores, mejoría de infraestructura y adquisición de bienes de consumo en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Brasil.

¹⁶ Por ejemplo: Proyecto Educativo Institucional (Argentina, Colombia, Venezuela, etc.); Proyecto Educativo Regional (Perú), etc.



de la idea del proyecto como algo formal y burocrático, anulando de esta manera sus beneficios y ritualizando los procesos de reflexión-acción.

Con este propósito se puso énfasis en la creación de sistemas nacionales de evaluación o medición, mediante la aplicación de pruebas estandarizadas de aprendizajes (principalmente en las áreas críticas como matemática y lengua), y en la información regular a las familias y la opinión pública de los resultados educativos, con el propósito de contribuir con el mejoramiento de la calidad, relevancia, equidad y eficiencia en cada institución y del sistema escolar en su conjunto (Wolff, L., 1998).

En el año 1998, en el marco del PREAL, se creó el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación (GTEE) con el fin de promover el avance de la evaluación educacional de los logros de aprendizaje escolar y la introducción de estándares en América Latina y generar recomendaciones a nivel regional, nacional o local. En este sentido, los estándares y la evaluación son considerados instrumentos clave de política de responsabilización, siempre y cuando involucren de manera efectiva a todos los actores que deben participar en el diseño y gestión de las políticas educativas (PREAL-GTEE, 2005).

B. 2. Calidad y equidad

A través de la palabra calidad se denunció el deterioro y, a la vez, la necesidad de mejorar la educación, reduciendo su significado a los "resultados de aprendizaje" efectivamente alcanzados, es decir al rendimiento escolar eficiente. En este sentido, mejorar la calidad de la educación, supone lograr que todos los estudiantes, además de asistir a clase, aprendan en tiempo y forma lo establecido en las propuestas curriculares, quedando reducido a segundo plano el análisis de la "integralidad de los procesos y los medios" que el sistema brinda para el desarrollo de la acción educativa (Toranzo L., 2002).

La necesidad de generar oportunidades educativas de calidad para toda la población y entre todos, instaló en el escenario social el problema de la equidad, no sólo en el ingreso "Educación para todos", sino en el acceso a una "Buena Educación de Calidad para todos". Lo que trajo aparejado:

- Priorización de la educación básica obligatoria y a la vez gratuita, mediante la ampliación del número de años de escolaridad de 6 o 7 se pasó a 9 o 10 años. De esta manera, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizajes —como aquel núcleo de saberes esenciales a partir de los cuales la población puede acceder de manera permanente a los conocimientos durante toda su vida, que proclamaron las recomendaciones in-



ternacionales— no se plasmó en los hechos, porque se interpretó lo básico, como equivalente a mínimo/obligatorio¹⁷.

- Focalización en la pobreza con el propósito de atender los puntos de partidas desiguales y lograr resultados homogéneos en la llegada. Con ese fin, los países incluyeron políticas compensatorias orientadas a atender, no sólo las necesidades educativas de infraestructura y equipamiento de las escuelas ubicadas en zonas urbano-marginales y rurales, sino de alimentación, útiles escolares, libros, vestido y salud de los sectores más vulnerables, para posibilitar no sólo su acceso, sino el progreso, permanencia y egreso de los más pobres del sistema educativo formal con un sentido de justicia social.

Otros países, optaron por aumentar el calendario y extender la jornada escolar a nivel del sistema o mediante el desarrollo de experiencias focalizadas principalmente en la educación inicial y primaria (Chile, Colombia, etc.), compartiendo la idea de que a mayor tiempo de instrucción existe un mejoramiento en la calidad de los aprendizajes, aunque aún los resultados no han sido evaluados (Gajardo: pág. 33).

Diversos estudios reconocen que en la década del '90 se ha avanzado más en cobertura que en equidad, con resultados insuficientes para construir una educación de calidad para los más pobres en los países de la región (OEI, 2000).

Los cambios curriculares ocuparon el escenario de la transformación y se fueron consolidando a partir del reconocimiento de distintos niveles de aplicación, concreción, especificación o contextualización con el propósito de ordenar la producción para distintas escalas y en distintos ámbitos de la gestión pública (Nación, Provincias, Departamentos, Municipios, Escuelas, etc.). Como consecuencia, se instaló la idea de una gestión descentralizada, que incluyó instancias de participación y consulta, suministro de encuesta, desarrollo de talleres y encuentros, en las que fueron protagonistas “los de arriba” y “los de abajo”, es decir, los expertos, directivos, docentes y comunidad en la construcción y reconstrucción de las propuestas curriculares (Braslavsky C., 1999: págs. 166/176 -a-).



¹⁷ Esto supuso la obligatoriedad de por los menos un año de educación preescolar, la educación primaria y la incorporación de los primeros años del nivel medio o secundario. Aunque hoy se observa una tendencia a Universalizar la educación básica y a establecer como obligatorios los últimos años de la escuela secundaria.

En la mayoría de los casos, los diseños y desarrollos se orientaron al logro de competencias, como síntesis que integran el "hacer con saber y con conciencia" (Braslavsky C. 1993). La definición de competencias intelectuales, prácticas, sociales e interactivas, trajo como consecuencia inevitable la revisión y determinación de contenidos socialmente relevantes y altamente significativos en los respectivos contextos.

"El cambio de los contenidos de la enseñanza es realmente importante no solamente porque en una democracia todos tienen derecho al conocimiento, sino también porque la buena formación de todos los ciudadanos es hoy el mejor pasaporte hacia una sociedad productiva e integrada socialmente" (Aguerondo I., 2000).

Las nuevas estructuras curriculares: integraron las disciplinas –científicas o académicas– en áreas de conocimiento; incluyeron nuevas asignaturas como tecnología y formación ética y ciudadana, etc.; pusieron mayor énfasis en el aprendizaje de los idiomas extranjeros, principalmente del inglés como lengua franca y del francés, portugués e italiano; incorporaron los denominados contenidos transversales e impulsaron el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para potenciar el aprendizaje y la enseñanza (Torres R.M., 2000: pág. 17).

Los documentos curriculares, en general, recuperan explícita o implícitamente un concepto amplio del constructivismo, entendido como convergencia de un conjunto de contribuciones teóricas que conciben los procesos cognitivos como construcciones eminentemente activas, resultado de la interacción del sujeto con el ambiente físico y social. Como consecuencia, esta concepción irrumpió en las prácticas pedagógicas, en sus distintas interpretaciones y variantes, primando las miradas psicopedagógicas o psico-sociopedagógicas centradas en la "autoconstrucción" o "auto-socioconstrucción" del conocimiento respectivamente¹⁸.

En muchos casos, se le adjudicó al currículo la culpabilidad de los fracasos educativos, y en contraste se generó un excesivo optimismo en torno a los mismos, reduciendo ingenuamente las políticas de cambio a modificación y ajustes de contenidos, sin abarcar la totalidad del hecho educativo, con los riesgos que esta mirada parcial acarrea (Frigerio G. (Comp), 1999: pág. 13).



¹⁸ Estas ideas encuentran sus fundamentos en los postulados de Piaget, Ausubel, Vigostki, Bruner, Gardner, entre otros.

B. 3. Jerarquización y profesionalización docente

El desencuentro entre las políticas de cambio educativo y los educadores no estuvo ausente en el escenario transformador, sino que se agudizó en los años '90. Las políticas docentes y medidas implementadas fueron no sólo débiles e insuficientes sino a menudo incoherentes y hasta contrarias a los propósitos enunciados en las políticas que proclamaban la renovación, articulación, y mejoramiento en las condiciones laborales de los docentes (Torres R.M., 2000).

Las tendencias indican que esas políticas enfatizaron la estabilidad laboral de los docentes ante los cambios organizacionales y administrativos; la implementación de incentivos al trabajo docente, traducidos en programas de remuneración por desempeño, premios a la excelencia e incentivos no-económicos vinculados a estándares de desempeño y responsabilidad; la capacitación, actualización y perfeccionamiento docente en servicio (Gajardo M., 1999: pág. 35).

Al respecto, la mayoría de los gobiernos ha garantizado la continuidad laboral de los docentes ante los cambios estructurales; y unos pocos países¹⁹ han puesto en marcha mecanismos de evaluación del desempeño docente ligado a incrementos salariales o incentivos sobre la base del rendimiento de los estudiantes, premiando el perfeccionamiento y la experiencia, a pesar de la resistencia puesta de manifiesto por el sector docente y sus sindicatos.

En otro orden, la capacitación fue relativamente escasa y de baja calidad, debido a que las políticas de cambio priorizaron otros aspectos, como infraestructura, reforma administrativa, provisión de textos, equipamiento de laboratorios de ciencia y tecnología e informática, entre otras. Sin embargo se reconoce que todos los programas de mejoramiento de la calidad y equidad en la enseñanza básica y media incluyeron componentes de capacitación y perfeccionamiento mediante el desarrollo de circuitos diferenciados de formación: uno para directores y supervisores (gerencial) y otro para docentes de aula (curricular y pedagógico), atendiendo las necesidades instrumentales y las emergencias que se derivaban de la implementación a los fines de garantizar las reformas y transformaciones (Torres R.M., 2000: pág. 18).



¹⁹ Como Colombia (Programa Nacional de Incentivos y Premio Galardón -1995-), Chile (El sistema Nacional de Evaluación por desempeño -1996-), México (Carrera Magisterial e Incentivo económico de arraigo para maestros -1990-) y Brasil (Fondo de mantención y desarrollo de la educación básica y valorización del Magisterio -1998-).

Concluimos que en la mayoría de los países, se reforzó la idea de que lo pedagógico se limita al aula, como un ámbito doméstico, ajeno no sólo a la supervisión y el ministerio sino al propio ámbito de la dirección de las instituciones educativas, quienes se encargan de las cuestiones gestionales (Ezpeleta J., 1996).

En otro orden, se han concretado programas descentralizados de actualización, postítulos o pasantías en el ámbito nacional e internacional a cargo de Universidades y Organizaciones No Gubernamentales y se fomentó el rescate y socialización de experiencias innovadoras relevantes y significativas mediante el desarrollo de encuentros y publicaciones a nivel intra e interinstitucional.

La transformación de la formación docente inicial estuvo ausente y desvinculada de estas acciones de formación docente continua, permaneciendo al margen de los cambios estructurales.

Por último, los aumentos e incentivos salariales no lograron satisfacer las expectativas y reclamos del sector. En general, la falta de definiciones de políticas docentes claras, sigue siendo una de las debilidades más marcada de los sistemas educativos latinoamericanos.

B. 4. Administración y financiamiento

Paradójicamente, la construcción de una educación de calidad con equidad para todos, estuvo acompañada por políticas de eficiencia, centradas en la reducción de costos, en las que primó la mirada económico-financiera (costo-beneficios) por sobre la pedagógica en la definición de los cursos de acción. Fue así como la modernización de los aspectos administrativos se convirtió en la puerta de entrada y paso obligado para acceder a otros cambios en educación.

En la región se reconoce un crecimiento del gasto en educación y un aumento en la inversión por estudiante en los países de la región, no obstante, la inversión sigue siendo insuficiente en comparación con la de los países desarrollados (Gajardo M., 1999: pág. 37). Con respecto a las vías de financiamiento, se destacan la implementación de fondos especiales para la asignación de recursos por desempeño²⁰ y los bonos edu-



²⁰ En Brasil se efectúan transferencias de recursos tributarios de un nivel de gobierno a otro, para garantizar iguales recursos por estudiantes y proveer recursos para incrementar los niveles salariales de los docentes. En cambio en Chile, aquellas Instituciones calificadas como excelentes por el Sistema Nacional de Evaluación de des-

cacionales²¹, para compensar las diferencias regionales. Estos últimos se introdujeron como una forma de brindar igualdad de oportunidades a la población y atender la escasez de vacantes de nivel secundario en las escuelas estatales (Cosse G. y otros, 1997; Calderón Z. A., 1996).

B. 5. Balance y desafíos

En general y a modo de síntesis, coincidiendo con Roberto Albergucci, podemos afirmar que el cambio en latinoamérica ha sido esperado y planificado, pero a la vez, resistido. Dicha resistencia no se centró en el miedo al cambio, porque éste fue deseado por la sociedad y sus actores, sino en el dolor que provoca el nacimiento de lo nuevo.

Hoy, a pesar de los procesos de marcha y contramarcha, podemos afirmar que los países de la región muestran avances, conflictos y retrocesos en sus respectivos contextos, cuyas notas más distintivas son (Gajardo M., 1999; Torres R.M., 2000):

- acuerdos nacionales para concebir la educación y las políticas de cambio como una cuestión de estado y no de gobierno,
- existencia de conflictos en torno a la asignación de funciones a los diferentes actores sociales en el proceso de reforma o transformación. Esta asignación favorece más la delegación que la responsabilidad compartida,
- aumento en la cobertura y eficiencia motivada por un incremento de las inversiones, principalmente en la educación inicial y primaria, como por los cambios incorporados en la educación secundaria. Sin embargo, la calidad y la equidad se encuentran bajo sospecha, muy lejos de los estándares deseados, ya que presentan altos niveles de desigualdad,
- impacto negativo sobre el proceso educativo de la privación socio-económica y cultural de la población,
- preocupación casi universal por los resultados del aprendizaje y la responsabilidad pública de las escuelas ante el cuestionamiento de los



empeño de los Establecimientos educacionales subvencionados, reciben como incentivo una subvención mensual por alumno y en Colombia mediante el Programa de incentivos se distribuyen anualmente aportes financieros a los 2.000 mejores establecimientos y a 40.000 docentes postulados en cada plantel como los mejores.

²¹ En Chile se estableció una subvención por alumno que asiste a clase en establecimientos subvencionados, diferenciados por niveles y modalidades; en Colombia se implementó un sistema de Vouchers para beneficiar a hijos de familias pobres y en El Salvador se distribuyen diversos bonos para la adquisición de útiles, libros, contratación de capacitación, etc.

estándares de calidad principalmente en los sectores más pobres, lo que ha conducido a la puesta en marcha de sistemas nacionales de evaluación o medición de rendimientos estudiantiles,

- implementación de acciones tendientes al mejoramiento de la calidad y la equidad mediante la priorización de la educación básica y focalización hacia los grupos más vulnerables,

- cambios organizacionales, más formales que reales, que se manifestaron a través de la desconcentración y descentralización de la gestión curricular y pedagógica de los sistemas y en el fortalecimiento de la autonomía financiera y administrativa en el ámbito de las instituciones educativas,

- mayor participación de la comunidad local en la gestión y el financiamiento de los establecimientos, aunque resulta de fundamental importancia el apoyo del estado para su adecuado funcionamiento,

- transformaciones curriculares y experiencias de extensión de jornadas principalmente en la educación inicial y primaria,

- diagnóstico más o menos válido sobre los problemas de la educación media, no así una reflexión e intervención adecuada para contribuir con una solución,

- mayor inversión en la educación inicial y básica, aunque se reconocen nuevas carencias y necesidades no remediadas. En los países de mayor desarrollo educativo y que han consolidado los cambios en el nivel básico, se observan avances sobre la reforma o transformación de la educación media,

- jerarquización y profesionalización del trabajo docente, mediante el desarrollo de acciones de capacitación, actualización y perfeccionamiento en servicio, inicio de los procesos de transformación de formación docente inicial, aceptación relativa de la evaluación de desempeño y mejoría en las remuneraciones.

Las buenas intenciones y razones plasmadas en diversos procesos de reflexión e intervención, en la mayoría de los países de la región, dieron por resultados políticas públicas orientadas a generar mayores oportunidades formativas para la población, que aún no se plasmaron plenamente en los acontecimientos. Las políticas lograron posicionar prioritariamente en la agenda pública el tema de la crisis y la necesidad de un cambio en la educación, sin haber completado las innovaciones iniciadas, ni resuelto los problemas que aspiraban superar, con el agravante de que, en algunos casos, se han acentuado por los efectos del fenómeno de la mundialización.



En los tiempos actuales, los países latinoamericanos están obligados a evaluar las innovaciones iniciadas, cerrando la agenda de los '90 y avanzando en la construcción de nuevas políticas públicas, que incluyan el fortalecimiento de la educación inicial y básica, los cambios necesarios en la educación media y superior (tendencia a la obligatoriedad) y fortalecer la educación de jóvenes y adultos re-creando la idea de la "sociedad del saber" como la dimensión de una "utopía a construir", tarea que no será fácil, pero tampoco imposible en contextos de fuerte desigualdad y heterogeneidad social (Braslavsky C., 2002: pág. 18; Ferreyra H, 2006).

Para ello, no existe un único patrón o modelo universal, sino oportunidades para tomar decisiones en situación y en conexión con las transformaciones que están operando en el entorno social.

Debemos entonces conquistar un derecho humano aún no conquistado, ni legislado: el derecho a construir una utopía esperanzadora que dé sentido a nuestras prácticas en contexto (Ferreyra H. 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. "Pactos Educativos". Revista Iberoamericana de Educación. OEI. N° 34 Enero-Abril. España, 2004.
- AA.VV. "La sociedad Educadora". En Revista Iberoamericana de la Educación N° 26. OEI. España, 2001.
- AA.VV. Revista Iberoamericana de Educación "Equidad en educación" N° 23. OEI, España, 2000.
- Aguerondo I. En Revista Páginas del área de educación, Universidad Católica de Uruguay, N° 1, Año 2000.
- Aguerondo I. "América Latina y el Desafío del Tercer Milenio. Educación de Mejor calidad con menores costos". PREAL/Documentos, Chile, 1998.
- Baquero Lazcano y otros. "La mundialización en la realidad Argentina". El Copista. Tomo I y II. Argentina, 2001/2003.
- Bracchi Cl. y otra "Neoliberalismo y Educación. El Discurso de los Organismos Internacionales sobre la Escuela Secundaria". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional a Diez Años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor Educación para todos. 26, 27 y 28 de Junio del 2003, UNC, FF y H, Escuela de Ciencias de la Educación, Córdoba, 2003.
- Braslavsky C., "Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana", Santillana-CAB, Argentina, 1999.



- Braslavsky C.. "La Educación ante las Nuevas Tecnologías". En Revista Novedades Educativas, Ediciones N.E., N° 134, Argentina, 2002.
- Braslavsky C. "Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y de la identidad nacional". En Filmus D., "Para qué sirve la escuela", Tesis y Norma, Argentina, 1993.
- Braslavsky, C. y otro. "Las Actuales reformas Educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". Documento de PREAL, N° 5, Chile, 1996.
- Calderón Z. A. "Voucher programs for secondary schools. The Colombian experience". BM, EE.UU., 1996. En <http://www.worldbank.org> (Consulta: 27-02-04).
- Carrizales Retamoza, C. "Las obsesiones pedagógicas de la actualidad". En Lechner, N. y otros. "Modernidad y posmodernidad en educación", UAS y UAEM, México 1991.
- CEPAL, "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Naciones Unidas, EE.UU., 2000.
- CEPAL, "Panorama Social de América Latina 2001-2002" Chile, 2002.
- CEPAL-UNESCO. "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chile, 1992.
- Coraggio, J. L. "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En Coraggio, J. L. y Torres M. R. "La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y Métodos". Miño y Dávila Editores, Argentina-Madrid, 1998.
- Coraggio, J.L. "Desarrollo humano, economía popular y educación". IDEAS/REI/AIQUE-Grupo Editor, Argentina, 1995.
- Cosse G. y otros. "Las Teorías del Voucher y la municipalización: Análisis de propuestas y experiencias". Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Argentina, 1997.
- Donosso Torres R. "Mito y Educación. El impacto de la globalización en la educación en Latinoamérica". Espacio. Argentina, 1999.
- Espinola V. "La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados". CIDE, Chile, 1994.
- Ezpeleta J. "Reforma Educativa y prácticas escolares". En: Avances y perspectivas N° 15, CINVESTAV, México, 1996.



- Ferreyra H. "Transformación de la Educación Media en la Argentina". UCC. Argentina, 2006.
- Ferreyra H. "Enseñar a aprender a emprender". En Revista Novedades Educativas N° 148. Argentina, Abril: 2003.
- Ferreyra H. "Nuevo tópico formativo" En URL: Foro Educativo. En URL: www.foroeducativo.org.pe, Perú (En Línea) (Consulta: 10-5-05)
- Ferreyra H. "Transformación de la Educación Media: tensiones y desafíos". Ponencia: I Congreso Nacional de Gestión Educativa. Escuela Alejandro Carbó. Mimeo. Córdoba, 2005.
- Ferreyra H. y otra. (comp). "Diseño y gestión de una Educación auténtica". Novedades Educativas. Argentina, 2006.
- Frigerio G. (Comp). "De aquí y de Allá Textos sobre la Institución Educativa y su Dirección". Kapleuz, Argentina, pág. 13.
- Gajardo M. "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década". En PREAL/Documento N° 15, Chile, 1999.
- García Bailoretto S. "Reinstauración de la solidaridad ante el capitalismo sin comunidad". En Revista La Tiza, Año 11-N° 4, SADOP, Argentina, 2002.
- Hanson M. "La descentralización Educativa. Problemas y Desafío". PREAL/Documentos, Chile, 1997.
- Instituto Internacional de Planeamiento Educativo IIPE-UNESCO-Buenos Aires. "Seminario Internacional: ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debates de procesos Europeos y Latinoamericanos contemporáneos". En Revista Novedades Educativas N° 110, Argentina, 2000.
- Kliksberg.B. (Comp). "El rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional". INAP/FCE, México, 1994.
- Malpica C. "Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina". IIPE, UNESCO, Francia, 1994.
- Martinic S. "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina". En AA.VV. "Reformas Educativas: mitos y realidades". Revista Iberoamericana de Educación N° 27, OEI, España, 2001.
- MECyT. "Ley de Educación Nacional. Hacia una Educación de Calidad para una sociedad más justa". Documento base. MECyT. Argentina, 2006.



- Morello G. y Specchia N. (comp.). "Crisis, rupturas y tendencias. Lecturas críticas de la Globalización en la óptica de Cristianisme i Justicia". EDUCC, Córdoba, 2003.
- OEA/UDSE. II Cumbre de las Américas. Educación en las Américas, EE.UU., 1998.
- OREALC / UNESCO Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe PRELAC. En Url: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_proyecto_regional_educacion_esp.pdf (En líneas) (Consulta: 11/06/06).
- OREALC / UNESCO / PRELAC. En URL: <http://www.unesco.cl/esp/prelac/focoest/> (En Línea) (consulta: 11/06/05).
- OREALC / UNESCO Santiago. "Educación para todos". En URL: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_jomtien_declaracion_mundial.pdf Declaración (En línea) (Consulta: 11/06/05).
- Osborne, D. y otro. "Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transformar el espíritu empresarial en el sector público". Gemika, México, 1994.
- Pérez de Cuellar, J., "Nuestra Diversidad Creativa, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, Francia, 1996.
- PREAL-GTEE. Grupo de Trabajo sobre estándares y evaluación. En URL: <http://www.preal.cl/GTEE/index.php> (En línea) Consulta: 14/06/05.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2004", PNUD, Grupo MundiPrensa. España-México, 2004. pág. 180.
- Tedesco J.C. "Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina". IIPE, Argentina, 1998.
- Tedesco J.C. "El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna". Anaya, Madrid, 1994.
- Tofler A. "El cambio de poder". Palza y Janés. España, 1992.
- Toranzo L. "El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa" OEI. Argentina, 2002.
- Torres R.M. "Reformadores y Docentes: el camino educativo atrapado entre dos lógicas". Editorial CAB, Colombia, 2000.
- Toynbee A. "La civilización puesta a prueba". Emecé, Argentina, 1949.
- Turner, B.S. "Teorías de modernidad y posmodernidad". Sage, Inglaterra, R.U., 1990.



- UCA. “Barómetro de la Deuda Social”. Informe 2. DIE. Instituto para la Integración del Saber. Universidad Católica Argentina. Argentina, 2006.

- UNESCO, “46° Conferencia Internacional de Educación. La educación para todos para aprender a vivir juntos: contenidos y estrategias de aprendizaje - Problemas y soluciones”, Suiza, 2001.

- UNESCO, Informe Mundial sobre Educación. El derecho a la Educación: hacia la educación para todos durante toda la vida. Ediciones UNESCO, Francia, 2000.

- UNESCO, “31° Conferencia General”. En URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=10811&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (En Línea) (Consulta: 11/06/05).

- Vollmer M.I. “Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes”. En Filmus D. “Los Condicionantes de la calidad educativa”. Ediciones Novedades Educativas, Argentina, 1995.

- Winkler D. “Descentralización en educación: una perspectiva económica”. BM, EE.UU., 1991.

- Wolff, L. “Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos”. Documento PREAL N° 11, Chile, 1998.

